



## NOTA TÉCNICA Nº 03/2012

**Assunto:** valores a serem transferidos na forma do Decreto nº 42.516 de 16 de junho de 2010, aos municípios pelo Estado do Rio de Janeiro (ERJ), referente ao não repasse da receita de acréscimos moratórios de IPVA e ICMS no período de 2004-2009, de acordo com orientação do TCE/RJ processo nº 113.447-6/2004 e Parecer da Douta Procuradoria Geral do Estado de fls. 2 a 5 no processo E-14.000/2009.

**Objetivo** – Fornecer os devidos esclarecimentos a Secretaria do Tesouro Nacional – Ofício nº 328/2011/COREM/SURIN/STN/Mf-DF.

### I – Dos Fatos

A douta Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE), em visto da titular da pasta à fls. 111–113 do Processo Administrativo nº E-14/000.555/2009, fixa nova orientação para a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) acerca da repartição de receita no que tange aos acréscimos moratórios de impostos estaduais arrecadados nos períodos de 2004 a 2009, afetando, portanto, o critério das transferências efetuadas por força do disposto no art. 158 da Constituição Federal.

Esse novo posicionamento corroborou, em parte, com o entendimento do colendo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que já havia determinado aplicação do critério de repartição de receita a tais verbas. A diferença se deu que a PGE entendeu que o repasse deveria ser apenas dos últimos 5 anos.



Subsecretaria de Política Fiscal

## II – Arrecadação de acréscimos moratórios de IPVA e ICMS entre 2004 e 2009 e valor devido aos municípios.

A Tabela 1 apresenta a evolução da arrecadação de acréscimos moratórios de IPVA e ICMS entre 2004 e 2009. Com base nos números disponibilizados nesta Tabela é possível aferir o valor que deveria ter sido repassado aos municípios do ERJ nesse período.

Verifica-se, assim, que o valor total que não foi repassado aos municípios nesse período alcança R\$ 331,51 milhões. A Tabela 2 apresenta os mesmos valores da Tabela 1 convertidos pela UFIR-RJ, o que indica um valor a repassar de 191,63 milhões de UFIR-RJ.

Tabela 1 - Valor devido de acréscimos moratórios de IPVA e ICMS aos municípios no período 2004-2009

Descrição	Em R\$ correntes						TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Mora - IPVA (A)	44.284.379	52.648.935	66.186.784	76.696.558	82.927.859	103.291.198	426.035.714
Mora - ICMS (B)	73.946.980	60.761.690	109.632.334	111.870.239	53.052.854	43.227.606	452.491.703
Mora da Div. Ativa -IPVA (C)*	-	-	-	54.457	89.061	2.044.117	2.187.635
Mora da Div. Ativa -ICMS (D)*	-	-	-	1.214.720	2.514.058	13.373.295	17.102.074
<b>Total</b>	<b>118.231.358</b>	<b>113.410.626</b>	<b>175.819.119</b>	<b>189.835.974</b>	<b>138.583.833</b>	<b>161.936.215</b>	<b>897.817.125</b>
<b>Valor dev. aos munic. (E)=0,5*(A+C)+0,25*(B+D)</b>	<b>40.628.934</b>	<b>41.514.890</b>	<b>60.501.476</b>	<b>66.646.747</b>	<b>55.400.188</b>	<b>66.817.883</b>	<b>331.510.118</b>

Fonte: Superintendência de Arrecadação/SEFAZ

Tabela 2 - Valor devido de acréscimos moratórios de IPVA e ICMS aos municípios no período 2004-2009 em UFIR-RJ

Descrição	Em UFIR-RJ						TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Mora - IPVA (A)	29.673.264	32.805.119	38.951.733	43.839.130	45.420.013	53.319.842	244.009.100
Mora - ICMS (B)	49.549.035	37.860.110	64.519.971	63.944.121	29.057.320	22.314.477	267.245.033
Mora da Div. Ativa -IPVA (C)*	-	-	-	31.127	48.779	1.055.191	1.135.098
Mora da Div. Ativa -ICMS (D)*	-	-	-	694.324	1.376.963	6.903.415	8.974.702
<b>Total</b>	<b>79.222.299</b>	<b>70.665.229</b>	<b>103.471.704</b>	<b>108.508.702</b>	<b>75.903.074</b>	<b>83.592.926</b>	<b>521.363.933</b>
<b>Valor dev. aos munic. (E)=0,5*(A+C)+0,25*(B+D)</b>	<b>27.223.891</b>	<b>25.867.587</b>	<b>35.605.859</b>	<b>38.094.740</b>	<b>30.342.967</b>	<b>34.491.990</b>	<b>191.627.033</b>

## III – Proposta e Cronograma de Pagamento

A fim de não desequilibrar o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, o que certamente ocorreria, caso fosse definido que deveria ocorrer em apenas um

**Subsecretaria de Política Fiscal**

---

exercício, foi editado o Decreto nº 42.516/2010, por meio do qual foi estabelecido que o valor deveria ser pago em cinco anos, por intermédio de parcelas mensais, diluindo assim o impacto orçamentário dessa medida em três gestões. Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro, durante este período, fará uma espécie de programação de reconhecimento de despesas que não estavam devidamente identificadas à época de seu fato gerador. Isto porque, à época, da arrecadação de tais verbas (acréscimos moratórios), o entendimento era de que estas verbas não se enquadravam no critério de repartição de receita e, destarte, tal obrigação não existia.

#### **IV – Enquadramento Contábil da Obrigação**

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas conforme o exercício a que pertençam, ou seja, em que foram geradas. Se uma determinada despesa tiver origem, por exemplo, em 1999 e só foi reconhecida, empenhada e paga em 2001, a sua contabilização deverá ser feita à conta de dotação de “Despesas de Exercícios Anteriores”, para evidenciar que a despesa em questão pertence a exercícios passados. O assunto é tratado pelo art. 37 da Lei nº 4.320/64 - Despesas de Exercícios Anteriores (DEA's). Além desse dispositivo, cada ente da Federação pode regulamentar a matéria visando atender às suas peculiaridades, desde que, é evidente, observe os limites traçados pelo Diploma Legal, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro que o fez na Lei 287/79 e em diversos decretos.

As DEA's correspondem a autorizações dadas na lei orçamentária, destinadas a atender a compromissos gerados, conforme o título aduz, em exercícios anteriores. Foram criadas a fim de se desestimular o administrador público a solicitar autorizações para a abertura de créditos especiais cujo objeto contemplasse despesas dessa natureza, Já que nem toda despesa empenhada em cada ano necessariamente foi nele gerada ou constituída. Assim, é possível que um dado empenho contemple despesas cuja entrega do bem, obra ou serviço





Subsecretaria de Política Fiscal

tenha ocorrido em anos anteriores. Mas em que hipóteses o administrador público recorrerá ao empenho à conta de Despesas de Exercícios Anteriores? A resposta é dada pelo dispositivo supra-referenciado, que assim dispõe:

*“As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos (Ver Anexo da Portaria nº 163/2001), obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”*

Assim três são as hipóteses:

- a) **despesas com saldo suficiente para atendê-las e não processadas no mesmo exercício financeiro:** ao longo de todo o ano, o Poder Público procede ao empenho de suas despesas, comprometendo-o com um determinado fornecedor. Ao final do exercício, entretanto, é possível que este fornecedor, por motivos diversos, não realize a prestação que se obrigou: não entregue o bem, não preste o serviço ou não realize a obra ou sua etapa. Em outras palavras, tais despesas não se processaram. Nessas situações, as alternativas à disposição do administrador público são apenas duas: ou ele mantém o valor empenhado inscrevendo seu beneficiário em restos a pagar; ou procede à anulação do empenho correspondente. Na hipótese de ele optar por esta última alternativa, o pagamento que vier a ser reclamado em exercícios futuros (pelo fornecedor) poderá ser empenhada novamente, só que à conta de Despesas de Exercícios Anteriores.



Subsecretaria de Política Fiscal

- b) **restos a pagar com inscrição interrompida: retomando a situação descrita no item precedente**, na hipótese de o administrador público, entretanto, optar por manter o empenho correspondente, inscrevendo-o em restos a pagar, também é possível, por razões diversas, que o fornecedor não implemente a prestação que se obrigou durante todo o transcorrer do exercício seguinte. Nessa hipótese, o administrador público poderá cancelar o valor inscrito. Se assim ocorrer, o valor que vier a ser reclamado no futuro pelo fornecedor, também poderá ser reempenhado à conta de Despesas de Exercícios Anteriores.
- c) **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente**: em dadas situações, alguns compromissos são reconhecidos pelo administrador público após o término do exercício em que foram gerados. Um bom exemplo dessas situações é o caso de um servidor público cujo filho tenha nascido em dezembro de um ano qualquer mas que somente veio a solicitar o benefício do salário-família em janeiro do ano subsequente. Para proceder ao pagamento das despesas relativas ao mês de dezembro, é preciso, primeiramente, reconhecê-las e, após, empenhá-las à conta de Despesas de Exercícios Anteriores. Tais despesas, portanto, sofrem o empenho pela primeira vez, diferentemente das outras duas situações apontadas, cujos objetos já sofreram empenhos no passado. Quanto às despesas relativas ao mês de janeiro e seguintes, serão empenhadas no elemento de despesa correspondente (elemento “09”, de acordo com o Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001).

Verifica-se, portanto, que estamos diante da opção “c” supracitada. Trata-se de um compromisso reconhecido após o encerramento do exercício. A tabela abaixo indica a execução orçamentária da despesa nos exercícios de 2010 e 2011.



Subsecretaria de Política Fiscal

Projeto	TIT PROJ ATIV	Sub. Elem.	TIT SUBELEM	FR	2010	2011
0002	Programação a Cargo dos Municípios	33409202	Disp Ex Ant Tran Mun Dec Arr Jur Mul Mor Cot	00	38.676.084	81.832.408
Total Geral					38.676.084	81.832.408

Sendo que o registro contábil desse débito está registrado no sistema compensado para fins de controle dos pagamentos.

### V – Não Enquadramento no Conceito de Dívida LRF

O preceito do **artigo 29, inciso III**, conceitua **operação de crédito** como *compromisso financeiro assumido em razão de **mútuo**, **abertura de crédito**, **emissão e aceite de título**, **aquisição financiada de bens**, **recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços**, **arrendamento mercantil** e outras **operações assemelhadas**, inclusive com o uso de *derivativos financeiros*”, equiparando-se também às operações de crédito “a **assunção**, o **reconhecimento** ou a **confissão de dívida** pelo ente da Federação (parágrafo primeiro).*

Além disso, de acordo com o art. 37 da LRF, *equiparam-se a operações de crédito: I – **captação de recursos a título de antecipação de receita** de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7o do art. 150 da Constituição; II – **recebimento antecipado de valores** de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; III – **assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada**, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; IV – **assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços**.*





**Subsecretaria de Política Fiscal**

Verifica-se que tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a Resolução nº 43/2001<sup>1</sup> do Senado Federal não definem o que é operação de crédito exaustivamente, mas apenas de forma exemplificativa, apresentando tal conceito inclusive certa elasticidade, o que provoca dúvidas e incongruências nos gestores.

De acordo com o Manual para Instrução de Pleitos de Operações de Crédito de Estados e Municípios elaborado pelo Tesouro Nacional:

*“(...)O conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante amplo. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito da LRF, devendo, portanto, ser objeto de verificação prévia pelo Ministério da Fazenda.*

*[...]*

*As operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito as operações “assemelhadas”, tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros. Incluem-se também nessas categorias operações realizadas com instituição não financeira.*

*Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas a estas por força da Lei, por representarem compromissos financeiros e que foram considerados relevantes pelo legislador. As operações equivalentes a operação de crédito por equiparação são: a) a*

<sup>1</sup> **Art. 3º** Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Parágrafo único. Equiparam -se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

**Art. 4º** Entende-se por receita corrente líquida, para os efeitos desta Resolução, o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do [art. 201 da Constituição Federal](#)



Subsecretaria de Política Fiscal

---

*assunção de dívidas; b) o reconhecimento ou a confissão de dívidas. Os contratos de reconhecimento e confissão de dívidas normalmente envolvem o parcelamento ou postergação das obrigações objeto da repactuação.(...)"*

Existem, porém, operações realmente similares, pois impactam a dívida, mas apresentam algumas diferenças em relação à operação de crédito prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e, por essa razão, não estão sujeitas a todas as restrições e análises que tal legislação exige para as operações de crédito, como ocorre com os precatórios (LRF, art. 30, § 7º).

Neste sentido, os incisos III e IV do art. 37 equiparam às operações de crédito: III – assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; **IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.** (Grifou-se)

Vê-se, portanto, que a situação que se analisa não se enquadra nem no conceito de operação de crédito de que trata o art. 29, III, e nem dos incisos do art. 37, ambos da LRF. Trata-se, em verdade, de mero ato de vontade do gestor em razão da mudança de um entendimento jurídico provocado por órgão de controle externo. O gestor estadual se antecipou e programou o adimplemento de uma despesa que deveria ter se dado em exercício passado, caso, à época, tal entendimento já existisse. Ultima-se, assim, que a ampliação do alcance das verbas, da arrecadação estadual, que deveriam ser objeto de repartição de receita prevista no art. 158 da Constituição Federal, foi a origem dessas despesas que sequer poderiam ser imaginadas à época de seus respectivos fatos gerados.



**Subsecretaria de Política Fiscal**

---

**VI – Conclusão**

Assim, verifica-se por todo o exposto que a forma de pagamento aos municípios foi estabelecida de forma a atender a programação das despesas estaduais vis a vis seu orçamento anual e foi feita de forma unilateral por intermédio de um Decreto. Não se enquadrando, portanto como exposto anteriormente em endividamento estadual.

**Rio de Janeiro 10, de fevereiro, 2012.**

À apreciação superior,

**GEORGE SANTORO**  
**Subsecretário de Política Fiscal**

De acordo,

**RENATO VILLELA**  
**Secretário de Estado de Fazenda**